

POSTANOWIENIE

Dnia 26 stycznia 2023 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak

po rozpoznaniu w dniu 26 stycznia 2023 r.

na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego

od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie

z dnia 19 maja 2021 r. sygn. akt VII SAWa 14/21

w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego

na uchwałę Rady Miasta Płocka

z dnia 30 sierpnia 2018 r. nr 833/L/2018

w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

postanawia

sprostować oczywistą omyłkę pisarską zawartą w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 8 grudnia 2022 r. sygn. akt II OSK 2001/21 w ten sposób, że wskazany w wyroku „§ 16 ust. 3 pkt 2 lit. e) tiret drugie” zastępuje „§ 16 ust. 3 pkt 1 lit. e) tiret drugie”



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

Katarzyna Zychora

Uzasadnienie

Wyrokiem z dnia 8 grudnia 2022 r. sygn. akt II OSK 2001/21 Naczelny Sąd Administracyjny uchylił wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 maja 2021 r. sygn. akt VII SAWa 14/21 i stwierdził nieważność § 8 ust. 2, § 15 ust. 3 pkt 2 w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 3U i 4U w zakresie lokalizacji budynków wolnostojących, § 16 ust. 3 pkt 2 lit. e) tiret drugie oraz § 17 ust. 4 pkt 1 lit. d) tiret drugie zaskarżonej uchwały. Naczelny Sąd Administracyjny orzekł również o kosztach postępowania.

Zgodnie z art. 156 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2022 r. poz. 329; zwanej dalej "p.p.s.a.") sąd może z urzędu sprostować w wyroku niedokładności, błędy pisarskie albo rachunkowe lub inne oczywiste omyłki.

Skutkiem oczywistej omyłki, przy posługiwaniu się edytorem tekstu, w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2022 r. sygn. akt II OSK 2001/21, błędnie wskazano jednostkę redakcyjną uchwały, której dotyczyło orzeczenie. W istocie rozstrzygnięcie dotyczyło § 16 ust. 3 pkt 1 lit. e) tiret drugie uchwały Rady Miasta Płocka z dnia 30 sierpnia 2018 r. nr 833/L/2018.

Powyższe stanowiło oczywistą omyłkę, którą należało sprostować.

W tym stanie rzeczy Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 156 § 1 w związku z art. 193 p.p.s.a. orzekł jak w sentencji.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

Karolina Zychora



WYROK
W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 8 grudnia 2022 r.

Naczelnny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Andrzej Wawrzyniak
Sędziowie: Sędzia NSA Marzenna Linska - Wawrzon
Sędzia del. NSA Jerzy Stankowski (spr.)

po rozpoznaniu w dniu 8 grudnia 2022 r.
na posiedzeniu niejawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej
skargi kasacyjnej Wojewody Mazowieckiego
od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie
z dnia 19 maja 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 14/21
w sprawie ze skargi Wojewody Mazowieckiego
na uchwałę Rady Miasta Płocka
z dnia 30 sierpnia 2018 r. nr 833/L/2018
w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

1. uchyla zaskarżony wyrok;
2. stwierdza nieważność § 8 ust. 2, § 15 ust. 3 pkt 2 w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 3U i 4U w zakresie lokalizacji budynków wolnostojących, § 16 ust. 3 pkt 1 lit. e) tiret drugie oraz § 17 ust. 4 pkt 1 lit. d) tiret drugie zaskarżonej uchwały;
3. zasądza od Miasta Płocka na rzecz Wojewody Mazowieckiego kwotę 240 (dwieście czterdzieści) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

Katarzyna Zychora

Uzasadnienie

Zaskarżonym wyrokiem z dnia 19 maja 2021 r. sygn. akt VII SA/Wa 14/21 Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie oddalił skargę Wojewody Mazowieckiego na uchwałę Rady Miasta Płocka z dnia 30 sierpnia 2018 r. nr 833/L/2018 w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego „Zatorze” w Płocku.

W uzasadnieniu wyroku Sąd I instancji wyjaśnił, że istota skargi Wojewody Mazowieckiego sprowadza się do twierdzenia, że zaskarżona uchwała narusza ustalenia Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka przyjętego uchwałą Rady Miasta Płocka z dnia 26 marca 2013 r. nr 565/XXXI11/2013. Sąd I instancji przywołał ustalenia studium w tym zakresie i stwierdził, że wskaźniki kształtujące zabudowę dla funkcji uzupełniających w danych obszarach należy przyjmować jak dla odpowiadających funkcji dominujących w danej strefie. Funkcją uzupełniającą na obszarze MW w strefie B, jest m.in. funkcja usługowa. Odpowiadającą tej funkcji funkcją dominującą w danej strefie (strefie B), jest dominująca funkcja usługowa przewidziana na obszarach oznaczonych na rysunku Studium jako U. Dla tej funkcji nie określono minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Oznacza to, że w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, dla terenu zabudowy usługowej, znajdującego się na obszarze MW w strefie funkcjonalnej B Studium, Rada Miasta Płocka może określić udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej poniżej minimum przewidzianego dla obszaru MW. Dlatego określenie tego udziału dla terenów oznaczonych w Planie jako 3U i 4U na poziomie 20% jest zgodne ze Studium.

Przepis § 15 ust. 3 pkt 2 Planu w zakresie, w jakim dla terenów oznaczonych na rysunku planu jako 3U i 4U określa udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej (20%) nie jest więc niezgodny z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1 i art. 20 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 ze zm.; zwanej dalej: u.p.z.p.) oraz § 4 pkt 6

Sygn. akt II OSK 2001/21

rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587 z zm.; zwanego dalej: rozporządzeniem).

Jak wynika ze znajdującego się w aktach sprawy wyrysu ze Studium, także tereny oznaczone w Planie jako 2U/UC, 3U/UC, 4U/UC, 2U/P i 3U/P zlokalizowane są według Studium w strefie funkcjonalnej oznaczonej literą B. W tej strefie znajdują się natomiast na obszarze oznaczonym jako U/UC. Obszary U/UC to obszary o dominującej funkcji usługowej z możliwością rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Określono dla nich następujące zasady kształtowania zabudowy. „Funkcja: usługowa, przestrzenie publiczne, inne funkcje towarzyszące. Dopuszcza się lokalizację obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej i komunikacyjnej. Wysokość zabudowy: do 25 metrów. Maksymalny wskaźnik powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki - 90%.

Analizowane postanowienie Studium oznacza, że jeżeli w określonej strefie funkcjonalnej Studium, na wyodrębnionym w niej obszarze dopuszczono określenie wysokości zabudowy niższej niż zabudowa już istniejąca na tym obszarze, to lokalny prawodawca, uchwalając plan może „odstąpić” od maksimum określonego w Studium i określić dopuszczalną wysokość zabudowy na poziomie tej istniejącej (wyższej) zabudowy.

Przepis § 8 ust. 2 planu, zgodnie z którym, wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych 110kV obowiązują ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu określone w przepisach odrębnych, nie narusza zatem § 314 w zw. z § 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422 ze zm.; zwanego dalej: r.w.t.) oraz art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 u.p.z.p. oraz § 2 pkt 6 i § 4 pkt 7 r.w.t.

W skardze kasacyjnej Wojewoda Mazowiecki zaskarżył ww. wyrok w całości zarzucając mu naruszenie:

1. art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na nieuprawnionym przyjęciu, że ustalony w planie wskaźnik powierzchni

biologicznie czynnej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 3U i 4U dla zabudowy wolnostojącej, nie narusza ustaleń Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Płocka przyjętego uchwałą Nr 565/XXXIII/2013 Rady Miasta Płocka z 26 marca 2013 r.;

2. art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na nieuprawnionym przyjęciu, że ustalony w planie maksymalny wskaźnik wysokości zabudowy dla innych obiektów budowlanych, o którym mowa w § 16 ust. 3 pkt 1 lit. e tiret drugie i § 17 ust. 4 pkt 1 lit. d tiret drugie, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 2U/UC, 3U/UC, 4U/UC, 2U/P i 3U/P, nie narusza ustaleń Studium Miasta Płock;

3. art. 151 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, z późn. zm.; zwanej dalej: p.p.s.a.), w związku z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez niewłaściwe ich zastosowanie, w związku z błędnym dokonaniem ustaleń faktycznych sprawy co do wiążących w przedmiotowej sprawie ustaleń obowiązującego Studium, w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami: 3U, 4U, 2U/UC, 3U/UC, 4U/UC, 2U/P i 3U/P, co skutkowało bezpodstawnym oddaleniem skargi;

4. art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia poprzez ich błędną wykładnię prowadzącą do niewłaściwego zastosowania, polegających na nieuprawnionym przyjęciu, że minimalny wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej jest wskaźnikiem kształtowania zabudowy, co doprowadziło do uznania - iż w planie miejscowym wskaźnik ten można ustalić na poziomie odmiennym niż przyjętym w Studium Miasta Płock;

5. art. 35 i art. 15 ust. 2 pkt 11, w związku z art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 6, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez ich zastosowanie i tym samym błędne przyjęcie, iż brak uwzględnienia wysokości wynikającej z ustaleń Studium w odniesieniu do zabudowy istniejącej skutkować będzie koniecznością rozbiórki obiektów budowlanych. bądź ich przebudowy;

6. art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1, w związku z art. 15 ust. 2 pkt 6-7 i 9 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 i 7 rozporządzenia, poprzez ich niewłaściwe zastosowanie, polegające na nieuwzględnieniu ustaleń Studium Miasta Płock, w zakresie obowiązku wprowadzenia do ustaleń planu miejscowego ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie (stref ochronnych) od istniejącej napowietrznych linii elektroenergetycznych 110 kV;

7. art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 8 pkt 7 rozporządzenia w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poprzez ich błędną wykładnię, prowadząc do niewłaściwego ich zastosowania poprzez przyjęcie, iż brak jest konieczności określenia w planie miejscowym ograniczeń w zabudowie i zagospodarowania terenów, przez które przebiegają linie napowietrzne o napięciu 110 kV;

8. art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 8 rozporządzenia, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 2 pkt 1 i pkt 9 u.p.z.p. poprzez brak ich zastosowania, w związku z istnieniem ewidentnej sprzeczności pomiędzy ustaleniami zawartymi w § 8 ust. 2 uchwały a częścią graficzną planu miejscowego, na której nie określono, ani nie wprowadzonej żadnych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych 110 kV;

8. § 314 w związku z § 4 i § 11 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 r.w.t., w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w związku z ich błędną wykładnią prowadzącą do niewłaściwego ich zastosowania, w związku z przyjęciem, iż w planie miejscowym dopuszczalne jest wyznaczenie obszarów pod realizację budynków z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi, bezpośrednio pod napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi 110 kV, jak i w ich bezpośrednim sąsiedztwie, bez wprowadzenia w planie żadnych ograniczeń w zagospodarowaniu i zabudowie;

9. § 314 w związku z § 4 i § 11 ust. 1 i ust. 2 pkt r.w.t, w związku z art. 1 ust. 2 pkt 5, art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 7 rozporządzenia w związku z ich błędną wykładnią prowadzącą do niewłaściwego ich zastosowania, w związku z przyjęciem, iż wystarczającym dla spełnienia wymagań

wynikających z ww. przepisów jest jedynie odwołanie się w § 8 ust. 2 uchwały do bliżej nie określonych „przepisów odrębnych”, bez ich faktycznego uwzględnienia zarówno w części tekstowej, jak i graficznej poprzez zmaterializowane ustalenia planistyczne, w związku z przebiegiem 7 napowietrznych linii elektroenergetycznych 110 kV;

10. § 55 ust. 1 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 6 lutego 2003 r. w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy podczas wykonywania robót budowlanych (Dz. U. Nr 47, poz. 401), w związku z art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez jego niezastosowanie, podczas gdy przepis ten wyraźnie wprowadza zakaz sytuowania stanowisk pracy, składowisk wyrobów i materiałów lub maszyn i urządzeń budowlanych bezpośrednio pod napowietrznymi liniami elektroenergetycznymi lub w odległości liczonej w poziomie od skrajnych przewodów, mniejszej niż 15 m dla linii o napięciu znamionowym powyżej 30 kV, lecz nieprzekraczającym 110 kV;

11) § 77 pkt 4 rozporządzenia Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650, z późn. zm.), w związku z art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9 art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez jego niezastosowanie, pomimo tego, iż przepis ten nie dopuszcza do składowania materiałów bezpośrednio po elektroenergetycznymi liniami napowietrznymi lub w odległości mniejszej (licząc w poziomie od skrajnych przewodów) niż 15 m - od linii wysokiego napięcia powyżej 30 kV;

12. § 1 pkt 1 lit. c i § 1 pkt 2 zarządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 12 marca 1996 r. w sprawie dopuszczalnych stężeń i natężeń czynników szkodliwych dla zdrowia, wydzielanych przez materiały budowlane, urządzenia i elementy wyposażenia w pomieszczeniach przeznaczonych na pobyt ludzi (M. P. poz. 231), w związku z art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 7 i pkt 9, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez jego niezastosowanie, podczas gdy z regulacji tej wynika że czynnikiem szkodliwym dla zdrowia ludzi jest m.in. promieniowanie jonizujące co oznacza niedopuszczalność realizacji pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi w zasięgu ww. zagrożeń;

13. art. 72 ust. 1 pkt 6 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2020 r. poz. 1219, z późn. zm.; zwanej dalej: p.o.ś.), art. 15 ust. 2 pkt 3 i 3a oraz

§ 4 pkt rozporządzenia, w związku z art. 15 ust. 1, art. 15 ust. 2 pkt 9, art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez jego niezastosowanie, podczas gdy przepis ten wprost nakazuje zarówno na etapie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz przy uchwalaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zapewnienie ochrony przed polami elektromagnetycznymi;

14) art. 122a i art. 124 p.o.ś., poprzez ich błędną wykładnię a w konsekwencji niewłaściwe zastosowanie; przedmiotowe przepisy dotyczą bowiem fazy eksploatacyjnej związanej z liniami elektroenergetycznymi, nie etapu sporządzania planu miejscowego, a tym samym nie dotyczą kwestii związanych z ustalaniem przeznaczenia terenów, a także określeniem zasad zabudów i zagospodarowania terenu, w tym ograniczeń związanych z faktem istnienia ww. linii;

15) art. 2, 7, 87 i 94 Konstytucji RP w związku z art. 15 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez ich niezastosowanie w sprawie i przyjęcie, iż akt prawa miejscowego może nie uwzględniać przepisów odrębnych, albowiem normy wynikające z tych przepisów należy stosować na etapie procesu inwestycyjnego, a więc na etapie zatwierdzania projektu budowlanego i udzielania pozwolenia na budowę (opcjonalnie zgłoszenia), podczas gdy z ww. przepisów wprost wynika, iż nie można wprowadzić odmiennych regulacji planistycznych od tych ustanowionych w aktach wyższego rzędu, a więc w aktach hierarchicznie wyższych, zaś takie działania należy kwalifikować, jako istotne naruszenie zasad sporządzania planu miejscowego. Dokonując właściwej wykładni oraz prawidłowo stosując przepisy. Sąd I instancji winien stwierdzić, iż w podejmowaniu inkryminowanej uchwały doszło do istotnego naruszenia zasad sporządzania planu miejscowego, co na podstawie art. 28 ust. 1 u.p.z.p. i art. 147 § 1 p.p.s.a. winno skutkować stwierdzeniem nieważności uchwały w części.

16. art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 133 § 1, art. 134 § 1 i art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 1 § 1 i § 2 ustawy z 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 137; zwanej dalej: p.u.s.a.) oraz art. 151 p.p.s.a., a także art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez dokonanie wadliwej kontroli uchwały poprzez orzekanie, na podstawie bliżej nie określonych faktów i dowodów nie znajdujących się w aktach sprawy a dotyczących ustaleń co do wysokości istniejącej zabudowy;

17. art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 1 § 1 i § 2 p.u.s.a. oraz art. 151 p.p.s.a., a także art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez dokonanie wadliwej kontroli uchwały poprzez nierozstrzygnięcie, w granicach danej sprawy, polegające na nieuwzględnieniu, przy badaniu legalności zaskarżonej uchwały, całości zapisów Studium Miasta Płocka a jedynie wybranych jej fragmentów podlegających ponadto niewłaściwej interpretacji;

18. art. 3 § 1 i § 2 pkt 5, art. 133 § 1, art. 134 § 1, art. 141 § 4 p.p.s.a. w związku z art. 1 § 1 i § 2 p.u.s.a. oraz art. 151 p.p.s.a., a także art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 u.p.z.p. poprzez dokonanie wadliwej kontroli uchwały poprzez sporządzenie sprzecznego i wzajemnie wykluczającego się uzasadniania wyroku, co uniemożliwia faktyczne zapoznanie się z argumentacją i tokiem rozumowania Sądu I instancji przy orzekaniu w sprawie, co skutkowało bezpodstawnym oddaleniem skargi, a tym samym miało istotny wpływ na wynik sprawy.

Skarżący kasacyjnie wniósł o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji, a także o zasądzenie kosztów postępowania.

Naczelny Sąd Administracyjny zważył, co następuje:

Skarga kasacyjna okazała się zasadna.

Stosownie do treści art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej. Z urzędu bierze pod rozwagę jedynie nieważność postępowania. Skład orzekający w niniejszej sprawie nie znalazł podstaw do stwierdzenia nieważności postępowania toczącego się przed sądem pierwszej instancji.

Mając na uwadze istotę zarzutów podniesionych w skardze kasacyjnej, w pierwszej kolejności wyjaśnić trzeba, że jedną z podstawowych zasad sporządzania planu miejscowego ustawodawca uregulował w art. 15 ust. 1 u.p.z.p., zgodnie z którym wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza projekt planu miejscowego, zawierający część tekstową i graficzną, zgodnie z zapisami studium oraz z przepisami odrębnymi, odnoszącymi się do obszaru objętego planem miejscowym.

Część tekstowa planu stanowi treść uchwały, część graficzna oraz wymagane rozstrzygnięcia stanowią załączniki do uchwały. Studium nie jest aktem prawa miejscowego (art. 9 ust. 5 u.p.z.p.), jednakże jego ustalenia są wiążące dla organów gminy, przy sporządzaniu planów miejscowych (art. 9 ust. 4 u.p.z.p.). W myśl art. 20 ust. 1 u.p.z.p. plan miejscowy uchwała rada gminy, po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium. Jednocześnie, stosownie do art. 28 ust. 1 u.p.z.p., w brzmieniu obowiązującym w dniu uchwalenia zaskarżonej uchwały, istotne naruszenie zasad sporządzania studium lub planu miejscowego, istotne naruszenie trybu ich sporządzania, a także naruszenie właściwości organów w tym zakresie, powodują nieważność uchwały rady gminy w całości lub części. Skoro zarówno plan miejscowy, jak i studium składają się z części tekstowej i graficznej, a ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych, to w celu oceny czy ustalenia planu miejscowego są zgodne z ustaleniami studium, konieczne jest nie tylko porównanie rysunku planu i studium, ale również tekstu planu z tekstem studium.

Zakres i sposób tego związania uzależniony jest od zakresu i szczegółowości ustaleń, zawartych w części tekstowej studium, a także od stopnia powiązania części tekstowej z częścią graficzną

W skardze kasacyjnej trafnie zarzucono Sądowi I instancji naruszenie art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia poprzez przyjęcie, że z ustaleń studium wynika możliwość zmniejszenia, na podstawie analiz urbanistycznych, określonego w nim parametru wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, będącego wskaźnikiem zagospodarowania, nie zaś wskaźnikiem zabudowy. Z ustaleń studium wynika, że wskaźniki kształtujące zabudowę zostały uśrednione dla poszczególnych obszarów i winny być uszczegółowione na podstawie analiz urbanistycznych wykonywanych dla potrzeb planów miejscowych z uwzględnieniem kompozycji przestrzennej. Naczelny Sąd Administracyjny w pełni podziela stanowisko wyrażone w wyroku z dnia 27 kwietnia 2022 r., II OSK 983/19, w sprawie dotyczącej zgodności ze Studium, innego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przyjętego przez Radę Miasta Płocka, że zapis powyższy dotyczy tylko wskaźników kształtujących zabudowę, tymczasem udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki

budowlanej jest wskaźnikiem dotyczącym zagospodarowania terenu, a nie zabudowy. Sąd I instancji błędnie uznał wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej za wskaźnik kształtowania zabudowy.

W konsekwencji należy w pełni zgodzić się z zaprezentowanym w skardze kasacyjnej stanowiskiem, że plan miejscowy niezgodnie ze studium ustalił minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 3U i 4U. Zgodnie ze studium minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej dla terenów lokalizacji budynków wolnostojących wynosi 35%, to jako naruszające ustalenia studium uznać należy ustalenia zawarte w § 15 ust. 3 pkt 2 planu miejscowego, w ramach których dla terenów zabudowy usługowej, oznaczonych na rysunku planu symbolami: 3U, 4U minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działki budowlanej ustalono na poziomie 20%.

W związku z tym ustalenia planu miejscowego, dla terenów oznaczonych symbolami: 3U i 4U w odniesieniu do zabudowy wolnostojącej naruszają ustalenia studium w zakresie powierzchni biologicznie czynnej, co stanowi o istotnym naruszeniu zasad sporządzania planu miejscowego, w postaci naruszenia art. 9 ust. 4, art. 15 ust. 1, art. 20 ust. 1 i art. 28 ust. 1 upzp w zw. z art. 15 ust. 2 pkt 6 u.p.z.p. oraz § 4 pkt 6 rozporządzenia. Istotnym przy tym jest fakt, iż budynkiem wolnostojącym będzie budynek o dowolnej funkcji, nie tylko zaś budynek mieszkalny.

Zasadne jest także stanowisko Wojewody w zakresie niezgodności § 16 ust. 3 pkt 1 lit. e tiret 2 planu (w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku planu jako 2U/UC, 3U/UC i 4U/UC) oraz § 17 ust. 4 pkt 1 lit. d tiret 2 planu (w odniesieniu do terenów oznaczonych na rysunku Planu jako 2U/P i 3U/P) z ustaleniami studium, poprzez wskazanie maksymalnej wysokości zabudowy dla „pozostałych obiektów budowlanych” jako 35 m.

Tereny oznaczone symbolami 2U/UC, 3U/UC i 4U/UC, a także 2U/P i 3U/P znajdują się w strefie B - w obszarze zabudowy o dominującej funkcji mieszkaniowej i ustalono na nich wysokość zabudowy do 25 m, gdy tymczasem w planie, odpowiednio dla wskazanych terenów w § 16 ust. 3 pkt 1 lit. e tiret 2 oraz § 17 ust. 4 pkt 1 lit. d tiret 2 wysokość tą określono jako do 35 m.

Trafnie Wojewoda zwraca uwagę, że w studium, dla obszaru funkcjonalnego oznaczonego symbolem U/UC oraz U/P, określono maksymalną wysokość zabudowy nie odnosząc tej wysokości jedynie do budynków. Zatem wskazana w studium wysokość dotyczy wszystkich obiektów budowlanych. Nie ma przy tym racji Sąd I instancji, iż takie określenie wysokości zabudowy niezbędne było w celu zachowania zabudowy istniejącej. Trafnie bowiem Wojewoda stwierdza w skardze kasacyjnej, że określone w planie wskaźniki, w tym maksymalna wysokość zabudowy obowiązują na przyszłość, w przypadku realizacji nowych inwestycji w oparciu o ustalenia planu. Z mocy art. 35 u.p.z.p. tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem chyba, że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Dostrzec przy tym trzeba, że ustalenia studium wprost wskazują, że dopuszczalne jest w planie miejscowym zachowanie parametrów zabudowy istniejącej, co oznacza, iż w przypadku istnienia konkretnej zabudowy, tj. istnienia konkretnych obiektów budowlanych w przestrzeni, możliwe jest ich zachowanie w takich parametrach jakie są w stanie istniejącym. Nie można jednak przyjąć na tej podstawie, że przy opracowaniu nowego planu miejscowego, nowe obiekty budowlane mają przyjmować swą maksymalną wysokość, jak dla istniejących obiektów budowlanych w danym obszarze funkcjonalnym wyznaczonym w studium.

W końcu trafne okazały się także zarzuty Wojewody dotyczące § 8 ust. 2 planu w związku z niewyznaczeniem ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów, przez które przebiegają linie elektroenergetyczne 110 kV.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego należy wskazać rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, do których zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 65) zalicza się inwestycje polegające na budowie sieci elektroenergetycznej, gazowej czy telekomunikacyjnej. W planie wskazuje się także zasady zagospodarowania terenów przeznaczonych pod taką infrastrukturę oraz warunki zabudowy. Tekst projektu planu miejscowego powinien opisywać układ istniejącej sieci infrastruktury technicznej, jej parametry i warunki powiązania jej z

układem zewnętrznym, a także inne wskaźniki dla tej sieci. Samo odwołanie się w zakresie szczegółowych warunków realizacji takiego rodzaju inwestycji do przepisów odrębnych stanowi pominięcie zasadniczej i obligatoryjnej części zapisów planu. Stanowi także o dorozumianym przekazaniu kompetencji w zakresie określenia zasad zagospodarowania terenu, oznaczenia wymogów realizacji takich inwestycji inwestorowi, który będzie związany jedynie wymogami przepisów odrębnych (por. wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2017 r., II OSK 1150/16; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>).

W § 8 ust. 2 planu ograniczono się do stwierdzenia, że wzdłuż napowietrznych linii elektroenergetycznych 110kV obowiązują ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu określone w przepisach odrębnych. W granicach obszaru objętego niniejszym planem miejscowym znajduje się 7 istniejących napowietrznych linii elektroenergetycznych 110 kV, w odniesieniu do których stwierdzono, że obowiązują ograniczenia w zabudowie i zagospodarowaniu określone w przepisach odrębnych. Rysunek planu nie zawiera żadnych ograniczeń w zabudowie i zagospodarowaniu terenów, przez które przebiegają linie elektroenergetyczne 110 kV. Na rysunku planu, bezpośrednio pod napowietrzną linią elektroenergetyczną 110 kV, jak też w jej bezpośrednim sąsiedztwie, znajdują się m.in. tereny oznaczone symbolem: 1U/P, 2U/P i 3U/P, 1U/MN, 3U/MN, 4U/MN i 5U/MN, 3U/UC i 4U/UC, 4U, 5U, 6U, 7U i 8U i 4MW, na których przewidziano możliwość zabudowy budynkami.

Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 7 i 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, na podstawie odrębnych przepisów oraz szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Natomiast stosownie do § 4 pkt 7 rozporządzenia, standardem przy zapisywaniu ustaleń projektu tekstu planu miejscowego w zakresie ustaleń dotyczących granic i sposobów zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, są nakazy, zakazy, dopuszczenia i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów. Wszelkie ograniczenia w zagospodarowaniu i zabudowie winny zostać uwzględnione w uchwale w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przy czym jak słusznie wskazał Wojewoda nie chodzi przy tym o powtórzenie przepisu

Sygn. akt II OSK 2001/21

odrębnego w ramach ustaleń planistycznych, ale uwzględnienie go poprzez takie przyjęcie rozwiązań przestrzennych, które nie będzie naruszać przepisów odrębnych, w tym ustanowionych w nim zakazów i ograniczeń.

Mając powyższe na uwadze, Naczelny Sąd Administracyjny na podstawie art. 188 p.p.s.a. uchylił zaskarżony wyrok i orzekł o stwierdzeniu nieważności § 8 ust. 2, § 15 ust. 3 pkt 2 w odniesieniu do terenów oznaczonych symbolami 3U i 4U w zakresie lokalizacji budynków wolnostojących, § 16 ust. 3 pkt 1 lit. e) tiret drugie oraz § 17 ust. 4 pkt 1 lit. d) tiret drugie zaskarżonej uchwały. O kosztach postępowania Naczelny Sąd Administracyjny orzekł na podstawie art. 203 pkt 1 p.p.s.a.



Na oryginale właściwe podpisy
Za zgodność z oryginałem

Starszy sekretarz sądowy

Katarzyna Zychora